SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 10:10).

–La Comisión de Hacienda agradece la presencia de las autoridades de la Dirección General Impositiva. En la sesión pasada surgieron algunas dudas que les fueron enviadas por correo electrónico con la intención de que nos dieran información sobre estos temas.

SEÑOR SERRA.- Buenos días para todos, soy Joaquín Serra, Director General de Rentas.

Nos llegaron una serie de consultas y entendimos que una de ellas estaba dirigida específicamente a la DGI. Se solicitaba que nuestra dirección diera su opinión sobre si este proyecto de ley perfora o no el sistema tributario. Querían saber qué comentarios nos merecía esto.

Entendemos que este proyecto de ley intenta modernizar y actualizar un marco normativo que tiene más de treinta años de vigencia en el país y cuyo objetivo ha sido promover la inversión. Este no es el único instrumento que existe en el Uruguay con ese objetivo; simplemente es uno más. Como decía anteriormente, el objetivo ha sido promover la inversión, desarrollar las exportaciones y aumentar el empleo nacional.

Como se establece en el proyecto de ley, esto se ha ido logrando a partir de tres tipos de actividades principales: proyectos industriales de alto porte, desarrollo de polos logísticos que permiten que el Uruguay ofrezca servicios de distribución de mercancías a nivel regional y todo lo relativo al área de servicios, que ha tenido un gran crecimiento en los últimos años.

Este sistema prevé beneficios fiscales muy importantes, para aquellos usuarios que localicen su actividad en las zonas francas, porque quedan exonerados del pago de todo tipo de impuestos, como IRAE, Impuesto al Patrimonio e IVA. Sin embargo, están sujetos a algunas condiciones, entre las que se destaca que la actividad económica debe realizarse dentro de la zona franca; se debe cumplir con una serie de requisitos para ser habilitado. Además, se está sujeto a un proceso previo de autorización y control por parte del Área Zonas Francas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se nos consultó qué efectos podría tener el artículo 7º del proyecto de ley del Poder Ejecutivo con respecto a los controles y el buen uso del sistema. Este artículo establece la responsabilidad solidaria de los usuarios de zonas francas en determinadas hipótesis.

Hemos constatado que, en algunas situaciones, usuarios de zonas francas están vinculados a empresas que operan en plaza y, a través de los contratos que los vinculan, logran que la renta quede en la zona franca y la empresa de plaza evita el pago de impuestos. Con respecto a esta situación y para evitar la perforación del sistema tributario y las maniobras elusivas, se propone que la DGI pueda exigir un estudio de precios de transferencia que permita un ajuste del IRAE en la sociedad local, de plaza y, en caso de que surgiera una reliquidación de impuestos, habría una responsabilidad solidaria por parte de la sociedad anónima usuaria de zona franca, de manera de garantizar la recaudación y el cobro de impuestos. Cuando existen este tipo de disposiciones, generalmente desestimulan estas maniobras o, por lo menos, no estimulan su generalización.

En el artículo 9.º se introducen algunos cambios. Como saben, economía prefirió no sustituir el texto legal vigente sino introducir una serie de modificaciones para dar la idea de continuidad en un régimen que el Ministerio de Economía y Finanzas entendió que había sido positivo. En realidad, en el artículo 9º se modifica el artículo que define lo que son las zonas francas. En este caso, consideramos que las disposiciones que allí se establecen van en la dirección correcta porque se dice que el Poder Ejecutivo podrá establecer requisitos en términos mínimos de personal ocupado o activo que cuenten los usuarios de zona franca.

Otra forma de perforar el sistema es crear sociedades de papel en zona franca, las que simplemente intercambien papeles y facturas, evitando el pago de impuestos en el territorio no franco.

Poner requisitos mínimos de actividad indica que habrá una actividad económica real que es el objetivo de la ley, es decir, promover empleo y trabajo en estas áreas y evita este tipo de maniobras. Nos parece que es una medida que va en la dirección correcta.

Básicamente, estos son los comentarios que nos merece la consulta formulada. Quedamos a las órdenes para lo que soliciten.

SEÑOR CAMY.- Quisiera saludar la presencia de esta delegación, que siempre está conteste a los requerimientos de los integrantes de la comisión. Son muy importantes su asesoramiento y las opiniones que nos hacen llegar.

Queremos plantear una duda central que nos ha generado el tratamiento de este proyecto de ley de zonas francas, a las que oportunamente se pretendió denominar zonas económicas especiales.

Este es un tema de larga data en el país y, como conceptualmente nos importa mucho, lo hemos estudiado en profundidad.

Por el año 1923 en el Uruguay comienza a manejarse el concepto de zona franca. En ese entonces, convivían en el país empresas que estaban exentas en algunas actividades y gravadas en otras. Interpretamos que cuando el 17 de diciembre de 1987, mediante la Ley n.º 15.921, se estableció el artículo 14 que es el núcleo de la cuestión, fue para que las empresas de zonas francas no pudieran convivir con ese doble régimen. En ningún momento se interpretó –de hecho, funcionan así desde hace casi veinte años– que las del interior no podían tener actividades secundarias a la principal que se desarrollara en esas zonas en oficinas de la capital. Lo sabemos porque, tanto en 1923 como en la ley de 1987, se estableció esto para justificar la existencia de territorios francos –con condiciones distintas a las de la central– a los efectos de descentralizar y promover el desarrollo local.

En los últimos días estuve analizando el largo debate parlamentario que se llevó a cabo en 1987 con consideraciones al respecto de los ex senadores De Posadas, Cersósimo y Rubio –más próximo en el tiempo–, y era central y determinante promover el desarrollo del interior y la descentralización, pero eso ha sido rotundamente un fracaso porque cerró la zona franca de Fray Bentos, está prácticamente sin funcionar la de Nueva Helvecia y al norte del río Negro no se ha podido desarrollar ninguna.

Prácticamente podría decirse que en el interior de la república tenemos dos: la de Florida y la de Libertad. Más allá de la defensa expresa que hacemos de las dos, en honor a la verdad, también debemos decir que son las más próximas a Montevideo, lo que muestra a las claras que fracasó la aspiración de promover estos proyectos en el norte o alejados de la capital, brindando condiciones diferentes a las que se establecen en el resto del país.

Mediante la sanción de la Ley n.º 19.109, en julio de 2013, quedó suspendido lo que se había establecido un año antes, cuando se discutió la rendición de cuentas del ejercicio 2011, concretamente los artículos 309 y 310. Lo importante ahí era conceptual: definir si al suspender a las zonas francas del interior esas actividades secundarias de apoyo, de cobranza y demás, las dejaba en la situación de prácticamente no tener razón de ser. Si se mira el crecimiento y la lógica de promoción de las dos sobrevivientes reales, que son la de Libertad y la de Florida, puede verse que sin esta consideración quedan en absoluta desventaja con respecto a la competencia. Paradójicamente a lo que decían las leyes de 1987 y de 1923, empezaron a desarrollarse en Montevideo cuatro zonas francas: Zonamérica, World Trade Center, Aguada Park y la del puerto. Hay actas donde consta lo señalado fundamentalmente por delegaciones de trabajadores de las zonas francas de Libertad, de Florida y de los explotadores, que dicen esto expresamente.

Quiero creer que nadie está en contra de esto. Es más, alcanza con mirar cómo se sancionaron las normas que acabo de mencionar –sobre todo las del período pasado– para ver que hay unanimidad de criterio. La duda que a todos nos surge es si este es, en realidad, un mecanismo evasor, una manganeta que hacen las zonas francas de Florida y de Libertad para evadir al fisco, para tener una conducta ilegal. Si fuera así, me animaría a decir que todos los aquí presentes –sin excepción– estamos en contra de eso. Quiero que eso quede bien claro.

Ahora bien, quiero tener la certeza de que eso es así. Me gustaría que la Dirección General Impositiva me dijera que le cuesta creerlo, pero estamos defendiendo actividades que van en contra de la ley, que son evasoras. Digo esto porque no son las que yo conozco y conozco a las zonas francas en serio. Todos los días de mi vida paso frente a una de ellas, todos los días de mi vida desde que se creó.

La de Libertad ha contribuido al desarrollo de la propia ciudad. Lo mismo ocurrió con la de Florida, pero en estos días el intendente de allí, trabajadores y usuarios con los que he hablado me confirmaron que les sirve más estar en Montevideo. Hay una cosa lógica: las propias intendencias, los gobiernos departamentales de este país deben tener una oficina en Montevideo, cooperativas o algunas empresas. La doble oficina es la característica de cualquier emprendimiento del interior del país.

El director de la Dirección General Impositiva ha señalado –por ende, así lo entiende el organismo– que algunas empresas habrían incurrido en actividades de carácter delictivo –digámoslo así– o evasor, irregular, pero eso no preocupa porque son empresas puntuales. Habrá que sancionarlas y echarlas; de esas debe haber en zonas francas, fuera de zonas francas, en Montevideo, en Artigas y en muchos lugares.

La pregunta central es de índole conceptual. La condición de tener una oficina para recibir a los clientes que vienen de China o de Brasil por 24 horas a los efectos de que no tengan que trasladarse al interior, para facturar o para brindar un servicio de cobranza, ¿implica que institucionalmente toda la zona franca entra en esa condición irregular, por el solo hecho de tener esa oficina?

Teniendo en cuenta el desarrollo tecnológico, el avance obtenido con la inversión, los recursos humanos y todas las cosas positivas que reconocemos que, por suerte, en los últimos años han tenido la administración y la DGI para recaudar más, controlar y ser más justos ¿no hay mecanismos que permitan sortear esa condición de una requisitoria física pequeña que deben tener los emprendimientos del interior? De lo contrario, se van a ir. Yo voy a defender –lo digo como senador de la república– contra viento y marea el derecho de que se genere trabajo y efectivamente se pueda trabajar en el interior del país, como dice la norma que fue sancionada en el año 1923. Para eso se desarrollaron las condiciones distintas; no es para otra cosa. Insisto: son condiciones diferentes porque ese es territorio franco, de lo contrario sería una desventaja para el que no tiene la condición de territorio franco. El espíritu de la norma es para que se desarrolle en aquellas zonas más deprimidas del país, que no tienen las características de la capital por la concentración de servicios, de gente, etcétera.

Por lo tanto, concluyo que por tener una pequeña oficina en Montevideo –son propiamente muy pequeñas– para hacer los trámites secundarios que se realizaron así durante setenta años, ahora se está poco menos que propiciando una suerte de evasión, se está atentando contra empresas que son todas honestas y hacen todas las cosas bien, se encuentren o no en zona franca o en todas las zonas francas de Montevideo, salvo las dos del interior. ¿Qué es lo que hace que sea tan difícil controlar a una empresa que tiene una oficina en Montevideo para recibir al cliente, facturar o cobrar? Esa es la pregunta concreta, sin eufemismos, sin vueltas y sin rebusques.

Por otra parte, señora presidenta, voy a solicitar a la comisión que reciba nuevamente –hace más de un año que concurrieron– a los representantes de las zonas francas de Libertad y Florida, a los efectos de que nos expliquen lo que va a pasar si se aprueba esta norma.

SEÑORA PRESIDENTA.- Voy a solicitar al señor Serra que, en lo posible, sea muy didáctico en la explicación –basado en mi ignorancia, más que nada– porque por ahora las explicaciones que me han dado no me cierran.

Muchas gracias.

SEÑOR SERRA.- Vamos a proceder de esa manera, pero lógicamente será acorde con nuestras limitaciones. Trataremos de ser claros y concisos.

La DGI debe aplicar el marco normativo que exista. Los legisladores aprueban la ley y nosotros la aplicamos. El artículo 2.º de la Ley n.º 15.921 dice: «Las zonas francas son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, las que serán determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de Zonas Francas, con el fin de que se desarrollen en ellas con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la presente ley, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios y entre ellas». O sea que esta disposición establece una condición: las actividades que están exentas de todo tipo de tributo, que es un beneficio muy amplio y generoso, son aquellas que se desarrollan en determinadas zonas. Probablemente esta condición esté vinculada a la voluntad que tuvo el legislador desde la promulgación de esta ley –otra cuestión será si tuvo éxito o no– respecto a radicar proyectos de inversión en el interior. A eso se debía la preocupación de que la actividad se desarrollara en determinada zona geográfica.

El artículo 14 de la Ley n.º 15.921 establece: «Son usuarios de zonas francas todas las personas físicas o jurídicas que adquieran derecho a desarrollar en ellas cualquiera de las actividades a que se refiere el artículo 2º.

Las empresas instaladas en zonas francas no podrán desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios, fuera de las mismas».

De modo que si uno lee el texto legal, en principio parece bien categórico. ¿Qué actividad está amparada? La actividad comercial, industrial o de servicios que se desarrolla en la zona franca. Los usuarios de zonas francas no pueden desarrollar ningún tipo de actividad fuera de dicha zona.

En un período de la Administración anterior hubo controles por parte de la DGI. Este tema ha generado polémica y por consiguiente discusión, pero eso también nos permite conocer la opinión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Hubo una actuación en la que se dio la situación que se acaba de plantear: un determinado usuario tenía un depósito en una zona franca localizada en el interior del país y también una oficina en Montevideo en la que desarrollaba una serie de actividades, como exhibir los productos, negociar los contratos con sus clientes, fijar los precios, cobrar y hacer la gestión administrativa. El contribuyente DGI hizo una actuación y determinó que esa persona había infringido el régimen –no hablamos de delito porque se trata simplemente de una falta administrativa que se sanciona con la reliquidación de impuestos, las multas y los recargos correspondientes–, los impuestos y la notificó.

El contribuyente recurrió el acto de determinación de impuestos de la DGI; el TCA analizó la base normativa con la que aquella dirección había actuado y también, obviamente, los aspectos de prueba que aportó al respecto. La opinión final del tribunal fue que el actuar de la DGI fue ajustado a derecho. El tribunal entendió que la ley de zonas francas otorga generosos beneficios tributarios pero que a cambio demanda que la actividad se lleve a cabo en el territorio franco, que era lo que en este caso se había documentado que no había ocurrido.

Hace consideraciones conceptuales, en este caso de una actividad comercial, y desarrolla la idea de que, en realidad, un proceso comercial se puede subdividir en distintos subprocesos: la exhibición del producto, el *marketing,* la negociación del contrato y demás. Pero entiende claramente que la característica sustantiva en una actividad comercial de este tipo es la que se desarrolla en el momento de la venta; el acto de comercio es la sustancia y no el depósito. Por consiguiente, estas actividades que habían sido desarrolladas fuera de la zona franca a través de una oficina radicada en Montevideo no estaban amparadas en los beneficios fiscales y, por tanto, el tribunal convalidó, confirmó la actuación de la DGI.

En otros casos ocurrieron situaciones parecidas pero un poco más complejas. En este caso era el mismo usuario que directamente vendía en plaza la mercadería y ahí el tribunal entendió lo que acabo de relatar. Hubo otras sentencias donde el tribunal anuló la actuación de la DGI, pero el motivo no fue el de fondo. El tribunal dejó claro en cada una de las sentencias que había habido sociedades, usuarios de zonas francas que habían desarrollado actividad fuera de ella y que, por tanto, estaba gravada. El problema fue la manera en que la DGI determinó las responsabilidades tributarias y eso es lo que el tribunal anuló. En varios casos había una sociedad usuaria de zona franca, pero también

sociedades que trabajaban en plaza y esta última era la que hacía alguna de las actividades de comercialización de los productos de la sociedad usuaria de zona franca. La DGI entendió que había una unidad económico-administrativa, que había que correr el velo de las formas y ver la realidad de cómo se organizaba el negocio.

Por eso hizo responsable a la sociedad de plaza de las deudas de la sociedad usuaria de zona franca. El TCA no compartió este criterio porque entendió que no había una superposición entre las dos personas jurídicas –que tenían objetos distintos y algunas actividades diferentes–, por lo que la DGI había hecho mal en el momento de determinar la responsabilidad de la deuda en la sociedad de plaza.

Sin embargo, en todas sus sentencias dejó claro que hubo una irregularidad porque una sociedad usuaria de zona franca había desarrollado actividades no permitidas. Por lo tanto, reclamamos erradamente las responsabilidades tributarias a otra persona. Esa es, en realidad, la posición del TCA.

Incluso hay algunas opiniones de personas dedicadas a elaborar sobre estos temas. Por ejemplo, el doctor Diego Licio –que tiene una posición no tan estricta y terminante como la del TCA y como la interpretada por la DGI– entiende que hay actividades que son sustantivas al proceso comercial –como la que recién señalamos– que no deberían hacerse fuera de zona franca.

A nuestro juicio, deberíamos atenernos a esa forma porque es lo que dispone la ley y lo que el Tribunal de lo Contencioso ha entendido que es lo correcto.

El texto propuesto en el artículo 23 que modifica el artículo 14, a nuestro juicio, flexibiliza estos requisitos tan estrictos, en particular para las actividades comerciales.

Hoy decíamos que en la zona franca se desarrollan distintos tipos de actividades: industriales de alto porte, de logística y comerciales. Para el caso de la actividad comercial este artículo distingue lo sustantivo de lo auxiliar.

Establece que las actividades de carácter sustantivo son aquellas realizadas por sí o a través de terceros y consisten en la enajenación, promoción, exhibición, entrega de mercaderías y actividades análogas, y cobranza relacionada con dichas operaciones. Luego agrega que los usuarios podrán realizar las siguientes actividades fuera de las zonas francas en forma excepcional: a) las de cobranzas de carteras morosas siempre que se efectúen a través de terceros o b) las de exhibición, en la medida en que tengan lugar en eventos específicos cuya duración sea inferior a siete días y siempre que no superen la cantidad de tres por año. Agrega que el Poder Ejecutivo podrá –previo control– autorizar otras actividades auxiliares.

Por lo tanto, en esta norma hay una flexibilización de ese criterio tan estricto fijado por la normativa vigente.

¿Cuál es el sentido de esta norma? Debo reiterar que en las zonas francas no solamente se realiza actividad comercial. En realidad, si lo medimos en términos económicos, el 55 % del valor que se genera en la zona franca es industrial, la actividad logística tiene un peso muy alto, seguida de la actividad comercial.

En este tipo de actividad es donde se puede generar el problema mencionado con respecto a las oficinas.

Como los señores senadores comprenderán, lo auxiliar y lo sustantivo no son una cuestión a priori, porque quizás en un emprendimiento industrial de alto porte, lo importante sea el proceso industrial, el proceso de fabricación y el de elaboración del producto de que se trate. Sin embargo, en una actividad comercial, obviamente la exhibición, la venta y la negociación de los productos son lo sustantivo, y no el depósito de la mercancía.

Me parece que es bueno aclarar bien cuál es el alcance de lo sustantivo y lo accesorio en la actividad comercial, a efectos de evitar problemas en el momento de aplicación de las normas.

Hoy decía que esta ley pretendió fomentar el trabajo vinculado a la exportación y a la inversión productiva, con otros productos de plaza. En realidad, en estos casos estamos hablando casi siempre de importaciones de productos que muchas veces podrían ser competitivos con los de plaza. El aceptar a veces este tipo de actividad en oficinas podría generar que se deje renta también por parte del comerciante, que termina distribuyendo estos productos en la zona franca.

Entonces, nos parece que es más conveniente un esquema en el que efectivamente se mantengan ciertas restricciones en la actividad comercial.

No sé si he sido claro.

SEÑOR BERTERRECHE.- Antes que nada, quiero agradecer la presencia de la delegación que hoy nos visita.

Fue clara la exposición pero me vienen nuevas dudas que quiero aclarar para poder defender el proyecto de ley.

Me quiero referir al mismo escenario que mencionaba la señora presidenta, aunque con las limitantes de no ser un conocedor del tema.

La interpretación de la ley actual y lo que se propone ahora son temas que me quedaron meridianamente claros, pero el otro punto –el referido a utilizar esto como una forma de evasión– me queda más oscuro porque ¿cuál es la diferencia de que eso se haga en una oficina en Montevideo, en Florida o en Libertad? Cuando sale la mercadería de las zonas francas, ya sea que tenga la oficina comercial aquí o allá, tiene que pagar los impuestos porque hay una unidad de la aduana que cobra.

Entonces, no termino de entender cuándo es que se podría evadir. En realidad, directamente debería estar prohibido vender en plaza y punto, se acabó el problema porque, además, tener un depósito y hacer eso no significa ningún valor agregado. Los servicios logísticos tienen significado en la medida en que haya algún tipo de fraccionamiento; de lo contrario, no tienen ningún sentido. Reitero que no termino de entender si de todas maneras se puede hacer lo mismo estando en Florida, en Libertad o en Nueva Helvecia que en el centro de Montevideo.

SEÑOR SERRA.- Pido autorización a la señora presidenta para que conteste la pregunta la contadora Johanna Sonderegger.

SEÑORA SONDEREGGER.- Buenos días para todos.

Creo que aquí podemos coincidir en que la discusión es respecto a qué entendemos por actividad sustancial o accesoria. Luego podremos discutir dónde están instaladas ciertas zonas francas pero, en realidad, el régimen general que se aplica para todas es que tienen una exoneración, subjetiva, para los usuarios por la actividad que desarrollen en la zona y, además, hay una prohibición de realizarlas fuera de ella. En realidad, se admiten ciertos servicios fuera de zona pero la ley taxativamente establece cuáles pueden ser.

En lo que tiene que ver con las actividades comerciales, lo que se estaba dando

–en particular, con actuaciones de la Administración– es que, justamente, el beneficio que tiene el usuario de zona es una exoneración de impuestos. Entonces, se había detectado que el usuario de zona vende bienes a través de un nuevo usuario y muchas veces lo que se da –y esto tiene que ver con el artículo vinculado al ajuste de precios– es que se deja la mayor renta en el usuario porque este tiene una exoneración mientras que el contribuyente de plaza no.

En lo que tiene que ver, justamente, con este tema de lo que se entiende por actividad sustantiva o preparatoria, creo que el señor senador apuntaba a que esas oficinas serían, más bien, para tareas de tipo auxiliar. Pero si en una empresa que vende mercaderías, hablamos de comercialización, porque la mercadería no tiene ningún proceso, y como decía el licenciado Serra todas las decisiones de venta se toman en una oficina ubicada en un área fuera de la zona ¿qué fin termina teniendo la zona franca? Termina siendo un mero depósito, por lo menos, en muchos casos que la administración detectó, donde están ubicados los bienes, pero todo el negocio, el proceso de venta se hace en una oficina fuera de la zona. Entonces, ¿qué se logra a través de eso? Que esa venta está exenta, pero podríamos decir que hasta hay un problema de competencia desleal con la empresa que está ubicada en frente, que no es usuario de zona y que también concreta el negocio de venta, pero es un contribuyente que está gravado por impuestos. Por eso lo que se pretende, y que la DGI aplica en concordancia con la ley, es que en una actividad de comercialización toda actividad de venta es sustancial y tiene que desarrollarse en la zona. En ese sentido la administración actuó y la sentencia del TCA le dio la razón.

SEÑOR BERTERRECHE.- Lo que no logro entender es lo siguiente. Si el producto va a salir de la zona franca, el efecto comercial se grava, es decir, cuando uno vende algo está gravado, porque ya salió de la zona franca a plaza.

SEÑORA SONDEREGGER.- Cuando la mercadería ingresa al territorio no franco, es decir, a Uruguay, está gravada por los impuestos a la importación. Pero, por ejemplo, lo que sucede en estos casos –por eso lo mezclé– tal como detectó la administración es que cuando hay una vinculación, que es la misma empresa, puedo vender un bien a 100 y luego esa empresa lo exporta a 110, deja gravada una renta de 10 cuando en rigor el precio hubiese sido mayor. Ahí vamos a las normas de precios de transferencia, pero son normas que conviven.

SEÑOR BERTERRECHE.- Está bien, y es entendible. Pero eso mismo que está explicando la contadora lo pueden hacer en una garita de fibra de vidrio en la zona franca de Libertad o Florida. ¿Cuál es la diferencia? Eso es lo que yo no termino de ver. Nadie me levanta la piedra para ver el cangrejo.

SEÑOR SERRA.- La diferencia es que queremos promover el trabajo en el interior pero, en realidad, al abrir la oficina en Montevideo, generamos trabajo en la capital, que es donde está el gerente de marketing, que cobra bien y está el personal de venta, que es el que cobra comisión por los autos de alta gama que se comercializaban de esta manera. Es acá donde se deja la renta y termina siendo una actividad que genera ingresos en Montevideo y no en el interior como queríamos. Quiere decir que distorsionamos conceptualmente el criterio porque queríamos generar un régimen de exoneraciones muy importante solo para actividades que efectivamente se hagan en el interior y, por la puerta del costado, permitimos que se hagan en Montevideo. También tiene un efecto tributario, porque quien tenga la oficina va a interpretar que su actividad está exenta y no es el valor de aduana y el IVA que se paga en el momento de importar el producto que fuere, sino la renta que generó ese usuario, ese IRAE se deja de percibir. Va a haber una actividad equivalente, por ejemplo, yo vendo autos y ella también y es usuaria. Vamos a hacer la misma actividad, pero yo voy a pagar IRAE por mis ventas y ella no. Entonces, cambiar este criterio termina generando una competencia desleal entre dos personas que desarrollan una actividad casi igual y el Estado, a igualdad de forma de organizar el negocio, deja de percibir una renta que, a nuestro juicio, no correspondería.

SEÑOR CAMY.- La ponencia del licenciado Serra ha sido clara en el sentido de que cambiando la norma se soluciona el problema. Es decir, que la respuesta que nos ha ilustrado –al igual que lo hizo la contadora– es que hay una afectación a lo que establece la norma. Si se corrige la norma en el sentido de la dirección conceptual que dio origen a la ley y se interpreta lo que nosotros entendemos que se tiene que promover, se deja de afectar lo que ella establece. Para mí esto es muy importante. No estamos hablando de un tema de fondo, sino de que el artículo 2º, en conexión con el 14 y el 23, no habilita a esta consideración de la oficina para temas secundarios.

Leí documentación al respecto, desde el año 1987 hasta la actualidad, y encontré una propuesta que planteó oportunamente el doctor Basanta, asesor de la zona franca de Libertad, que generó una redacción alternativa. Incluso el exsenador Rubio –y esto consta en la versión taquigráfica– dijo: «Los usuarios de las zonas económicas especiales situadas en el interior del país podrán desarrollar actividades fuera de las mismas, siempre que estas tengan una naturaleza complementaria

de la actividad sustantiva para la que fueron autorizadas a operar en la zona económica especial. Son actividades complementarias: la oferta, la concertación, facturación, manejo y control de documentación auxiliar y cobranza de la venta de bienes o servicios». En otra parte expresa: «No digo que vaya a proponer esto, estaba razonando sobre esta lógica, en todo caso creo que es una formulación que no va a generar las preocupaciones presentes, veremos que opinan los técnicos».

Por otra parte, es interesante lo que opina el señor exsenador Posadas cuando se sanciona la ley que se pretende modificar: «Por un lado, la creación de puestos de trabajo y por otro, una noción de descentralización. Así es como se aplica en la mayoría de los países, es decir, se busca crear un ámbito de excepción al cual se le confieren algunos privilegios para que allí se radiquen empresas que contraten mano de obra, pero lo que busca es que lo hagan en zonas desamparadas del territorio nacional. De forma tal que, a través de los privilegios que se conceden se seduzca a las empresas a que acudan a dinamizar una región del país que, de otro modo, no tendría atractivos suficientes como para que allí se promueva una actividad económica interesante».

El licenciado Serra señalaba con claridad que esta interpretación que nosotros promovemos –que genera que el trabajo se realice en Montevideo, es decir que se provoque esa actividad secundaria– conspiraría contra el propósito de la ley de generar trabajo en estas zonas a las cuales se le otorga el privilegio con ese objetivo, en realidad no es así ¿Saben cuál es la diferencia? Que de esta manera, por lo menos, se generan algunos acá y otros allá, si no, se generarían todos acá. Ese es el tema. La única forma de que pueda haber 500 personas trabajando en la zona franca de Florida, o más de 300 en Libertad, es que algunas pocas trabajen acá también, si no van a estar todas acá: en la Aguada Park, Puerto Libre de Montevideo, World Trade Center Free Zone y Zonamérica; en las 200 hectáreas francas de la capital del país. Es el único caso, ya mencioné Tierra del Fuego –que no está en Buenos Aires–, Iquique –que no está en Santiago– e Iquitos –que no está en Lima–, en fin, sucede en todo el mundo. Yo no la prohíbo, lo que quiero es que no se prohíba la del interior. Ese es el debate que hay que dar; creo que es muy claro.

Quiero dar ese debate porque tengo diferencias sustanciales, radicales. Pero no lo voy a dar porque voy a perder; están todos los votos acá. No es negocio; es un tema conceptual. Es una carga histórica muy cara para el partido que represento. Leí las exposiciones desde 1923 para acá. Esto es para crear condiciones distintas, para generar desarrollo y trabajo donde no hay. Pregunto: ¿por qué cerró la de Fray Bentos y la de Juan Soler? ¿Por qué queda la cáscara de Nueva Helvecia? ¿Por qué no hay ninguna al norte del Río Negro? ¿Por qué? ¿Redactamos mal? ¿No servimos para nada los que vivimos allá? ¿Cuál es el asunto?

Está muy bien lo que dice el señor Serra en el sentido de que hay una norma que se infringe pero si la corregimos, saldríamos de esa situación. Se plantea no forzar la norma, lo que está muy bien, pero vamos a lo conceptual, es decir, si queremos o no defender esas zonas francas. Esa es la discusión de fondo. Yo no era legislador en el período pasado pero en la Ley n.º 19.109 se dice: «Suspéndese la vigencia del artículo 309 de la Ley N° 18.996, de 7 de noviembre de 2012, hasta la promulgación de la Ley a que refiere el artículo 310 de la misma norma legal». ¿Por qué se planteó esto? Hay que leer la exposición de motivos. Allí justamente se dice que hay asimetrías importantes para las zonas francas del interior, que deben competir con emprendimientos logísticos ubicados en Montevideo, yo agregaría, al lado del aeropuerto. Este tema lo he hablado con potenciales inversores extranjeros quienes me manifestaron que les convenía instalarse en Zona América porque está al lado del aeropuerto y les resultaba fácil trasladarse cuando venían al Uruguay por 24 horas. Por lo tanto, descartaban instalarse en Florida o en San José; ni hablar de Tacuarembó.

El tema es conceptual y quiero decirlo expresamente. Es cierto que hay sentencias para las dos partes. Hace poco se publicó un libro del doctor Licio sobre zonas francas –creo que es el que tienen sobre la mesa– en donde se ratifica eso, es decir, que hay sentencias para los dos lados. Estoy de acuerdo con que tenemos que adecuarnos a la norma y no podemos estirarla, pero tenemos que discutir el concepto de fondo. Lo de prohibir es un disparate; no hay que prohibirle a nadie. ¿Creemos que son distintos Artigas o Durazno a Montevideo? Si pensamos que son iguales, no habría que dar privilegios, pero no lo son. Esa es la discusión de fondo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tenía algunas preguntas para hacer que quedaron un poco fuera de contexto con lo que dijo el señor senador Camy. Mis interrogantes –tomando como base la intervención del senador Berterreche–apuntaban a entender un poco más el tema.

Más allá de la ubicación de las oficinas, hoy estamos seguros de que las zonas francas del interior no se están desarrollando de la misma forma en que lo hicieron en otro momento y de la manera que nos hubiese gustado. Eso está dado por la baja importante que tuvieron en los puestos de trabajo que empleaban. De hecho, los trabajadores nos están solicitando una entrevista porque en realidad quieren defender sus puestos de trabajo. Algunas zonas francas tenían más de 500 trabajadores y hoy menos de 250. O sea que ha bajado en un número importante la cantidad de trabajadores.

Más allá de que estuvieran dentro o fuera de la ley, ahora estamos analizando la posibilidad de cambiarla o reformularla en algunos de sus artículos. Por ejemplo el artículo que estamos discutiendo que refiere a la posibilidad de que las zonas francas del interior tengan un espacio físico en Montevideo. Mi pregunta es la siguiente. El control que realiza DGI a esas oficinas de zonas francas, más allá de dónde se encuentren localizadas, ¿no debería ser el mismo? ¿Dificulta en algo el hecho de que estén con una oficina localizada fuera de la planta física original que, además, puede estar ubicada en cualquier departamento? Hoy se comentó que los cargos gerenciales, o más relevantes, estarían acá y no allá. Yo que soy del interior no puedo dejar de decir que a veces lo que buscamos allá no son cargos gerenciales sino puestos de operarios ya que es la mano de obra que podemos ofrecer por una diferencia histórica que hay en la formación y en la educación de la población que vive fuera de Montevideo.

Por tanto, la pregunta sería la siguiente. ¿Qué dificultad podría tener la DGI, desde su punto de vista, en el control a llevar adelante si existiera acá una oficina de esa zona franca con determinadas limitantes? Por ejemplo, que no puedan tener una exposición permanente en esas oficinas, que sí se puedan hacer algunos trámites y reglamentar qué tipo de gestiones. En realidad, ¿el control no es el mismo?

Por otro lado, independientemente de dónde estén ubicadas esas oficinas, de alguna manera sí brindaron mano de obra en el interior y hoy se está viendo mermado ese número de personas a contratar.

SEÑOR BERTERRECHE.- En primer lugar, quiero hacer una aclaración. Es evidente que hay un debate subyacente, pero no es con los invitados. Hoy nos visitan los representantes de la DGI y no tenemos que discutir con ellos sobre el éxito o fracaso de determinadas leyes.

En segundo término, buena parte de las zonas francas en el entorno de Montevideo –que mencionó el senador Camy–, no son de servicios logísticos ni de producción ya que venden otro tipo de servicios. El World Trade Center o Aguada Park no tienen servicios con mercadería. Y en el caso del puerto libre de Montevideo, las empresas están establecidas fuera del puerto, más allá de que tengan las cosas allí. Lo digo con propiedad porque alguna vez fui usuario de estos servicios.

Quería dejar planteadas estas dos aclaraciones. No le puedo pedir a la DGI que tome partido en un debate que es nuestro o, en todo caso, con otros actores.

SEÑOR SERRA.- Efectivamente, nos sentimos cómodos quedándonos ajenos del debate político porque nos parece que no es nuestro cometido funcional. Mal le haríamos al país si desde la dirección de rentas nos pusiéramos a opinar de los distintos problemas nacionales. Obviamente, tenemos opinión, pero la reservamos para nuestra actividad privada y no pública.

Entonces, entiendo que haya un debate, pero no vamos a discutir ni argumentar en esa dirección.

Con respecto a la pregunta de las dificultades en los controles, hemos observado que cuando las actividades se mezclan existen problemas en su documentación porque los contratos comienzan a ser poco claros. El control siempre es mucho más fácil cuando hay cosas claramente establecidas. Una dificultad que vimos en algunos controles que hemos hecho es que hubo problemas para documentar –alguien mencionó que podrían existir actividades mixtas– qué actividad se había hecho en la zona franca y cuál afuera porque no hay base documental para poder determinar adecuadamente los

impuestos. Entonces, extender demasiado actividades que son sustantivas fuera de las zonas francas puede generar distorsiones y dificultades en el contralor. Ese es un riesgo que puede existir.

SEÑOR MICHELINI.- Quisiera hacer algunas aclaraciones y una pregunta. Obviamente, la DGI tiene que aplicar la ley, guste o no, y si la ley no gusta, la tenemos que cambiar nosotros.

Sobre la creación de empleos en el Uruguay, en los últimos diez años se generaron más en el interior que en Montevideo y no precisamente en las zonas francas. O sea que el instrumento para crear empleo en el interior no fueron las zonas francas. Y en los lugares donde se creó por estas fueron empleos reales. Por lo tanto, estamos analizando un aspecto –por supuesto no menor– que no hace al objetivo de la ley, que era crear empleos. Se crearon con otros marcos normativos y, los más importantes, a través de tareas sustantivas.

A mi juicio, el señor senador Berterreche hizo la pregunta fundamental: ¿cuál es la diferencia? También podríamos preguntar por qué se insiste tanto en instalarse en Montevideo teniendo el depósito en el interior. Si tomamos la zona franca como si fuera otro país, alguien puede importar de China o de una de estas zonas. ¿Por qué hay tanto interés en mantener una actividad fuera de suelo franco, pero teniendo sus beneficios? A esto apunta mi pregunta. En una misma actividad, quien tiene un desarrollo en suelo franco ajustado a la ley y en suelo no franco ajustado a la ley, y quien tiene todo en suelo franco, ¿qué se ahorra? Se ahorra todo el IRAE, es decir que se ahorra todo el impuesto a la ganancia, frente a otros que no se lo ahorran. Eso fue lo que entendí. Estamos hablando de un 25 % más un 7 %. No son solo los impuestos que no gana el Estado, sino que puede bajar su producto a la competencia.

El señor senador Camy decía que de esa forma no se crea trabajo en el interior. Hay que mirarlo de otra manera. Si autorizamos esto lo que va a ocurrir es que se le va a decir a las empresas establecidas –no a las que se van a establecer– que dejen el depósito en tal o cual zona franca, que no cambien al resto y que pasen toda su actividad como si estuvieran en suelo franco, que de esa manera no pagan el IRAE. ¿Cuál es el estímulo para crear trabajo? ¿El no pago del IRAE? Si la empresa se instala en una zona franca es porque exporta fuera del país con valor agregado, se genera empleo, no paga IRAE, pero si no se diera ese estímulo esa actividad no se haría efectiva. ¿Con quién compite? Con los externos, no con los internos. Hasta ahí, todo bien. Ahora, cuando esa empresa ingresa en suelo franco debería pagar todos los impuestos, y así ocurre. ¿Qué pasa cuando su principal actividad no es exportar fuera del país, sino vender dentro del país? Puede suceder que esa empresa diga «tengo un depósito y a partir de ahí toda la empresa está en suelo franco, entonces, no pago impuesto». Capaz que está muy bien, pero todas deberían funcionar bajo el mismo régimen. Se va a cambiar la normativa, pero la DGI tiene que aplicar la ley; si es dura, lo será, y si no, la cambiaremos nosotros. El texto del proyecto de ley que tenemos a consideración mejora las condiciones –no en la práctica–, de lo que se podría hacer en suelo no franco, pero, si no entendí mal, cada día que demoremos en modificar eso, sigue vigente el texto normativo anterior y hay que aplicarlo así.

En definitiva, quisiera saber cuál es el beneficio real para la persona que desarrolla toda su actividad en suelo no franco y luego hace pasar su producción por zona franca. A su vez, también me interesa saber si el régimen proyectado que debería aplicar la DGI –si es que se aprueba–, es más benévolo para las zonas francas instaladas o más duro para aquellos que desarrollan su actividad en el país.

SEÑOR SERRA.- Tomemos el ejemplo de un comercio que se dedica a vender autos de alta gama, y aclaro que no es algo inventado sino que realmente ocurrió. Si me dedico a esa actividad, paso los automóviles por zona franca y al lado tengo un comercio que hace la misma actividad, estoy en ventaja. ¿Por qué? Porque no voy a pagar IRAE, que es el 25 % sobre la renta neta; cuando la sociedad distribuya utilidades, no voy a pagar el 7 % de IRPF, y tampoco voy a pagar impuesto al patrimonio por estar ubicado en una zona exenta. Por lo tanto, estoy generando condiciones de competencia totalmente desbalanceadas. Eso funciona así.

Entiendo la preocupación en cuanto al empleo porque cuando uno conoce trabajadores que tienen este problema, a quienes tenemos sensibilidad por estos temas nos preocupa. Sin embargo, quiero recordar que la intención de este sistema siempre fue promover empleo sin destruir los puestos

ya existentes. Por lo tanto, se trató de generar incentivos para que se desarrollaran actividades que no se iban a realizar en nuestro país si no se daban estas facilidades. Por eso el texto original, el que está vigente, dice que el Poder Ejecutivo adoptará las medidas necesarias a efectos de que estas actividades no perjudiquen la capacidad competitiva o exportadora de las empresas ya instaladas en zonas no francas. Hay que aclarar que la norma proyectada tiene una redacción similar pero, además, agrega algunos beneficios adicionales para la localización de actividades en el interior. En primer lugar, prohíbe la posibilidad de autorizar nuevos emprendimientos industriales en el área metropolitana y genera plazos mayores de contratos a los usuarios que contraten en zonas del interior, dando más certezas en las condiciones que contraten. En segundo término, los desarrolladores que sí son contribuyentes del IRAE tendrán una deducción incrementada en un 50 % del gasto salarial, es decir, del trabajo que generen en el interior. Por lo tanto, se establecen algunos estímulos para favorecer la localización de las nuevas zonas francas en el interior.

Con respecto a la segunda pregunta, hoy decíamos que, a nuestro juicio, el artículo 23, que modifica el artículo 14, flexibiliza las posibilidades que tienen las zonas francas de tener oficinas, dado que hoy no tienen ninguna. La ley identifica algunas actividades auxiliares para la actividad comercial, las detalla y establece que en ciertas condiciones se puede tener oficina fuera de la zona franca. A su vez, deja la potestad a la Dirección de Zonas Francas de realizar un control y un seguimiento de este tipo de actividades auxiliares.

SEÑOR CAMY.- Simplemente quería agradecer a los integrantes de la DGI porque las dudas que teníamos nos las evacuaron y las respuestas a nuestras preguntas fueron totalmente esclarecedoras. Queda claro que la DGI advierte sobre el incumplimiento de la norma en caso de que se incurriera en el tema que creemos que se debe incurrir, que es tratar de manera diferente a lo que es distinto. Creo que no podemos pedirle más a la DGI porque no corresponde. En todo caso, solicitaremos el asesoramiento oportuno. De todos modos, vamos a presentar modificaciones al proyecto de ley.

Al senador Michelini le iba a contestar porque me aludió, pero lo haré luego de que se retire la delegación de la DGI. Son temas conceptuales. Si bien él es muy afecto a hablar de derechas, izquierdas y de etiquetas, creo que es la cabeza más centralista en el Senado de la República. Es un tema conceptual y digo esto a modo de anuncio primario.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no hay más consultas, le agradecemos a la delegación por su presencia y, ante cualquier otra duda, los estaríamos llamando.

(Se retira de Sala la delegación de la DGI).

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica).

–Resumiendo lo que acordamos: el jueves 15 recibiríamos a los empresarios de zonas francas del interior y, en otro horario, a los trabajadores. Luego, en el transcurso de esa sesión veremos si podemos considerar el proyecto de ley.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 11:26).